

Library  
of Parliament



Bibliothèque  
du Parlement

---

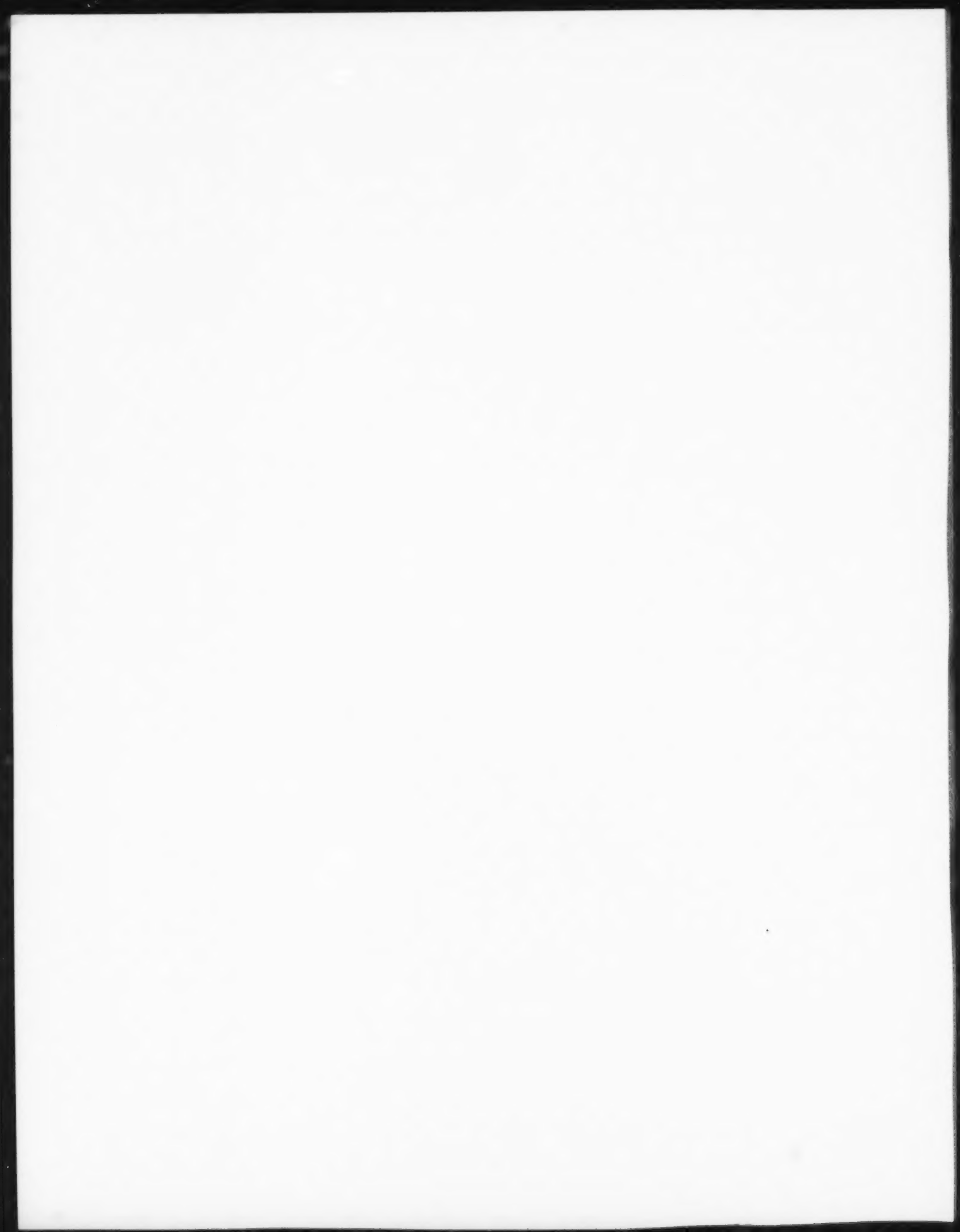
**BALANCE SHEETS AND BUDGET SURPLUSES:  
AN ANALYSIS, 1997-1998 – 2003-2004**

Marc-André Pigeon  
Economics Division

16 September 2005

---

**PARLIAMENTARY INFORMATION AND RESEARCH SERVICE  
SERVICE D'INFORMATION ET DE RECHERCHE PARLEMENTAIRES**



**The Parliamentary Information and Research Service of the Library of Parliament works exclusively for Parliament, conducting research and providing information for Committees and Members of the Senate and the House of Commons. This service is extended without partisan bias in such forms as Reports, Background Papers and Issue Reviews. Analysts in the Service are also available for personal consultation in their respective fields of expertise.**

**CE DOCUMENT EST AUSSI  
PUBLIÉ EN FRANÇAIS**

## TABLE OF CONTENTS

|                                                                   | Page |
|-------------------------------------------------------------------|------|
| INTRODUCTION .....                                                | 1    |
| HISTORICAL BACKDROP .....                                         | 2    |
| SOME BASIC ACCOUNTING PRINCIPLES .....                            | 5    |
| A BALANCE SHEET ANALYSIS OF THE SURPLUSES .....                   | 8    |
| CONCLUSION .....                                                  | 13   |
| APPENDIX – ACCOUNTING BACKGROUND AND<br>A WORD ON DEBT MANAGEMENT |      |



CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT  
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

**BALANCE SHEETS AND BUDGET SURPLUSES:  
AN ANALYSIS, 1997-1998 – 2003-2004**

**INTRODUCTION**

Between 1997-1998 and 2003-2004, the federal government generated a cumulative budgetary surplus of \$61.4 billion. Media reports and even some government statements have, over the years, suggested that these surpluses were used to “automatically” pay down the debt.<sup>(1)</sup> This is inaccurate. There is no law or convention that says the government must use its budgetary surpluses to *repay* debt, a point emphasized by the Auditor General in her 2002 review of the federal government’s financial statements:

The surplus for the year does NOT automatically pay down the debt. There is neither any law nor accounting rule that requires this. This year’s surplus was applied to several areas, only one of which was the reduction of debt. Part of the surplus was used, for example, to support increases in financial assets such as loans, investments and advances.<sup>(2)</sup>

- 
- (1) In an article discussing larger-than-expected federal surpluses, *Globe and Mail* journalist Simon Tuck wrote, for example, that “Surpluses ... don’t go to waste. The extra money recorded at the end of the year is automatically applied to the massive national debt” (8 August 2005, p. A1). In a column in *The Gazette* [Montréal] on 23 June 2005, freelance writer Peter Hadekel wrote that “[b]y law in Canada, a year end surplus is spent automatically to reduce the national debt – and there’s an awful lot of debt.” In an article in the *Ottawa Citizen* on 10 November 2004, Eric Beauchesne wrote that “[o]nce the year is over, any remaining surplus automatically goes toward debt reduction, as was the case with all of last year’s \$9.1 billion.” Any search of newspapers will reveal numerous other examples. The government has committed similar errors. In *Budget 2001* (p. 19), for example, the government wrote that: “[i]n good economic times the Government paid down a substantial amount of debt – \$35.8 billion in the last four years” (note that \$35.8 billion is the cumulative amount of surpluses from 1997-1998 through to 2000-2001). This statement is inaccurate because it implies that \$35.8 billion was used to buy back or cancel federal market debt, which did not in fact happen.
- (2) “Observations of the Auditor General on the Financial Statements of the Government of Canada for the Year Ended March 31, 2002,” in Receiver General for Canada, *Public Accounts 2002*, Vol. I, p. 1.39 (emphasis in the original).

The present publication analyzes *from a balance sheet perspective* how in fact the federal government allocated its budgetary surpluses. This analysis is very different from some other “fiscal dividend” allocation analyses conducted by the Department of Finance and think-tank economists, which tend to look either at the value of announced or prospective spending, tax initiatives and debt reduction,<sup>(3)</sup> or at the actual evolution of spending, taxation and debt reduction relative to a baseline.<sup>(4)</sup>

The balance sheet analysis reveals that, from a “big picture” balance sheet perspective, 72% of the cumulative budget surplus over the 1997-1998 to 2003-2004 period ended up increasing the federal government’s assets and another 14% went to increases in physical assets (land, buildings, equipment), while 14% reduced federal liabilities (i.e., its gross debt). The upshot of this analysis is that while budgetary surpluses are invariably accounted as reducing the accumulated deficit, they do so in two particular ways: by increasing assets – physical or financial – or by reducing liabilities.

Before looking at this balance sheet analysis in detail, it is important to revisit the historical context in which the government has generated its surpluses and then to review some basic accounting principles.

## HISTORICAL BACKDROP

For 30 years after World War II, the federal government ran what could be called a cyclical balanced-budget policy. While deficits occurred with some frequency, especially during economic downturns, they were usually quite small – less than 2% of GDP – and were somewhat offset by small surpluses during periods of strong economic growth.<sup>(5)</sup> Along the way,

---

(3) This is the approach used by the Department of Finance in its *Economic Statement and Budget 2000 Update*. See Annex 1, “Spending, Tax Relief and Debt Reduction Since the 1997 Budget,” available at <http://www.fin.gc.ca/ec2000/ecale.htm>.

(4) This is the approach used by the Canadian Centre for Policy Alternatives’ Jim Stanford in *A Funny Way of Sharing: Revisiting the Liberal Government’s “50:50” Promise*, available at <http://www.policyalternatives.ca/index.cfm?act=news&do=Article&call=130&pA=BB736455>.

(5) The federal government generated a string of budgetary surpluses immediately after the war, between 1946-1947 and 1951-1952. From 1952-1953 through to 1974-1975 (the year the debt-to-GDP ratio hit its post-war low), the federal government generated only three other budgetary surpluses, all under 1% of GDP.

the federal debt-to-GDP ratio fell from more than 105% in 1945-1946 to a post-war low of 18.4% by 1974-1975, due largely to the effects of economic growth.<sup>(6)</sup>

As the first oil shock took its toll on the Canadian and global economies in the early 1970s, governments responded as they had before by increasing spending and incurring deficits to jolt the economy out of recession. Although growth resumed in the mid to late 1970s, the Canadian economy was hit in 1981-1982 with its worst recession since World War II. The recession was aggravated by high interest rates and persistent inflation that had been triggered by a second oil shock made worse by entrenched inflationary expectations. The federal government, for its part, continued to incur large operating and budgetary deficits.<sup>(7)</sup> While this situation appeared to concern the government, it was not enough to alter the overall fiscal strategy in place since World War II. The federal government responded to the 1981-1982 recession as it had in the past by increasing spending.

The overall direction of budgetary policy changed in 1984, when the newly elected Conservative government made deficit reduction a priority. For the next four years, the deficit fell both in absolute terms (from \$37.2 billion in 1984-1985 to \$27.9 billion in 1988-1989) and as a percentage of GDP, due to a combination of government spending restraint and tax increases, stronger economic growth and falling interest rates. By 1989-1990, however, the economy had begun to weaken, inflation was creeping higher, interest rates were rising and the deficit was resuming its upward march. In 1990-1991, the Canadian economy slipped into recession, throwing the government's fiscal forecasts off by large margins. The federal government responded by passing the *Spending Control Act*, which set out explicit *program* spending limits for 1991-1992 through to 1995-1996.<sup>(8)</sup> At the same time, the government

- 
- (6) In the five years immediately after the war, the accumulated deficit fell from a peak of \$13 billion in 1945-1946 to a post-war low of \$10.4 billion in 1950-1951 before rising year over year to \$28.4 billion in 1974-1975. Prior to 1974-1975, growth in nominal GDP almost always exceeded growth in the accumulated deficit. After 1974-1975, the reverse was true.
- (7) The "operating balance" refers to the difference between total tax revenue and total *program* expenditures (i.e., *excluding* interest costs on the debt). The "budgetary balance" refers to the difference between total tax revenue and total expenditures, *including* interest costs on the debt.
- (8) The Act did not, nor could it, set limits on interest expenses, which are dictated by the terms of the underlying debt issues. The Act also included provisions that allowed the government to exceed the prescribed program spending limits during emergencies (droughts, earthquakes, fires, wars, and other matters of "serious national concern"). Note also that under the Act, certain types of spending were excluded from the definition of "program spending," including for example spending under the *Employment Insurance Act* and the *Farm Income Protection Act*, and spending related to court settlements. Finally, the Act included provisions that allowed the government to, from an accounting perspective, move spending from one fiscal year to the next, backwards and forwards, so as to satisfy the Act's spending limits.

created a "Debt Servicing and Reduction Fund," which would receive "net revenues from the Goods and Services Tax, net proceeds from privatization, and earmarked contributions for debt reductions from individuals or businesses."<sup>(9)</sup> While the fund ultimately aimed to reduce market debt, proceeds were used entirely to pay debt interest costs, which easily exceeded annual revenue recorded in the fund. The federal government nevertheless said that with the help of the *Spending Control Act*, it expected to generate cash surpluses,<sup>(10)</sup> also known as "financial requirements/source" account surpluses, by 1994-1995. At that point it would "begin paying back the debt it had previously borrowed on capital markets."<sup>(11)</sup>

Circumstances dictated otherwise, however, and the federal deficit continued to grow, largely because of rising interest costs on the debt. In 1993-1994, the newly elected Liberal government promised to reduce the deficit-to-GDP ratio to 3% of GDP by 1996-1997, with its "ultimate" objective being a balanced budget that would be achieved over the course of an economic cycle.<sup>(12)</sup> As the government noted in its December 1995 *Economic and Fiscal Update*, "[i]n periods of economic boom – when the level of activity is straining the economy's capacity to produce – the budget should be in surplus. In periods of economic slack, when unemployment rises and income growth is weak, the federal budget may be in deficit."<sup>(13)</sup> To achieve this goal, the new government cut spending, privatized several large Crown corporations and broadened the tax base. The government was successful in its efforts, exceeding its deficit-reduction targets due in part to spending restraint but largely because of lower interest costs on the debt and stronger economic growth.

The federal government registered its first budgetary surplus in almost 30 years in 1997-1998. The ensuing seven years of consecutive surpluses can be broken down into two policy eras. The first era begins in 1997-1998 and extends through to 2000-2001. With the exception of the early spring *Budget 2000* and the fall 2000 *Economic Statement and Budget Update*, this era is characterized by a cautious attitude towards surpluses, with relatively few

---

(9) Government of Canada, *Budget 1991*, p. 55.

(10) As explained below, cash surpluses are *not* equal to budget surpluses; see the section entitled "Some Basic Accounting Principles."

(11) Government of Canada, *Budget 1990*, p. 93.

(12) Government of Canada, *Economic and Fiscal Update*, December 1995, p. 40. Note that while the Liberal government adhered to the terms of the *Spending Control Act* through to 1995-1996, the Act was not extended to cover future years.

(13) *Ibid.*, p. 38.

major new expenditures or tax cuts. The first period began with a promise in the October 1997 *Economic Statement and Budget Update* that the federal government would adhere to a "50:50 rule," with 50% of any surpluses allocated to spending and the other 50% to tax cuts and debt reduction.<sup>(14)</sup> In *Budget 1998*, the government also introduced what it called the Debt Repayment Plan, which consisted of a pledge to use its contingency reserve, which consists of anticipated revenue set aside for unexpected expenses and emergencies, to "pay down the public debt" in the event that the reserve was not needed for the former purposes. In this way, the Debt Repayment Plan took care of the debt reduction aspect of the 50:50 plan. The 50:50 objective was to be achieved over the course of the government's mandate. The 2000 *Economic Statement and Budget Update*, issued just prior to the fall 2000 election, included a study that suggested the government largely achieved its 50:50 objective during its second mandate, devoting 38.4% of its surpluses to spending and 61.6% to tax cuts and debt reduction.<sup>(15)</sup>

The second era begins at the start of the third Liberal government mandate, from December 2000 through to the present. During this period, the federal government has no longer discussed the 50:50 formula publicly, presumably because it ceased to be a guiding principle for planning purposes.<sup>(16)</sup>

## SOME BASIC ACCOUNTING PRINCIPLES

As indicated in the introduction, the balance sheet analysis discussed below differs markedly from the Department of Finance exercise from the 2000 *Economic and Fiscal Update* or from work done by non-governmental economists. Some understanding of balance sheets is necessary in order to properly understand the analysis presented here.

---

(14) Government of Canada, *Economic and Fiscal Update 1997*, p. 39, available at: <http://www.fin.gc.ca/update97/factOVER-E.html>.

(15) The study notes that if "targeted tax measures" are included in the spending category, then 46.5% of the surpluses were used for spending and 53.5% for tax cuts and debt reduction. As indicated in the introduction, both calculations have been challenged by at least one non-governmental economist.

(16) In October 2005, the government announced a new surplus allocation policy along with legislation to put that policy into effect. Under the proposed legislation, the federal government would divide up any surplus amount exceeding the \$3 billion set aside for the contingency reserve in three equal parts, intended for: (i) debt reduction; (ii) increased program spending; and (iii) a one-time tax credit.

The first thing that must be understood is that balance sheets present a financial picture or snapshot of a moment in time. The federal government's balance sheet, which is normally published each fall in a series of audited statements called the *Public Accounts of Canada*,<sup>(17)</sup> provides a detailed financial picture of the federal government's financial situation as of 31 March, the government's fiscal year-end. The *Public Accounts* also contain cash-flow statements, which provide a picture of the sources and uses of the federal government's cash resources.

The *Public Accounts* statements do not, however, indicate precisely which tax revenue stream financed which spending project, because federal tax revenues flow into what is called the Consolidated Revenue Fund. Money in this account is used as needed, without any specific link between the type of tax and the resulting expenditure.<sup>(18)</sup> Short of somehow marking money or creating segregated accounts for each tax revenue stream, it is impossible to trace which money finances which spending.<sup>(19)</sup> The situation is analogous to an individual's main chequing account at a bank. Each pay-cheque increases the account balance and each withdrawal reduces the account balance. There is no way to be sure that *this* grocery store purchase came out of *that* pay-cheque or, more generally, to attribute *this* expenditure to *that* particular income flow.<sup>(20)</sup>

In that sense, and only in that sense, it is impossible to say *how* the federal budgetary surpluses have been used. The most that can be said is that the federal government generated such-and-such a surplus and that it paid down its debt by such-and-such an amount, without implying any necessary link between a pot of money called "the surplus" and a reduction of an accumulated stockpile of debt.

---

(17) These documents are audited by the Office of the Auditor General of Canada.

(18) In fact, the federal government has long resisted tying specific tax revenue sources to specific expenditures, as can be seen with employment insurance (EI) premiums. For a number of years now, labour groups and employers have complained that the federal government has collected far more in EI premiums than it has paid out in benefits, to the point where there is a notional – or purely accounting – surplus of some \$47.8 billion (2004-2005 forecast).

(19) This kind of tracking process is much easier in the world of physical things as opposed to intangibles such as money. For example, several provinces "dye" or "mark" gasoline to help distinguish between fuel used by farmers, which is excise tax-free, and fuel used by the general population.

(20) This statement is true in all circumstances except in the case where someone has made only one deposit into an account.

The claim that budgetary surpluses automatically pay down the debt is based in part on the failure to understand this subtlety, and also on a misunderstanding that is based on a truth, namely that the accumulated deficit, which is sometimes misleadingly also called the "federal debt," has indeed fallen by an amount that is the same as that of the cumulative surplus (i.e., \$61.4 billion since 1997-1998). The misunderstanding or inaccuracy lies in the fact that the accumulated deficit is *not* analogous to a home mortgage or car loan and *cannot* be "paid down." The only thing that is analogous to a home mortgage or car loan in the federal government's books is something called "market debt," which consists of marketable bonds, treasury bills, and non-market debt (Canada Savings Bonds). Since 1997-1998, market and non-market debt has fallen by \$38.6 billion, representing about 63% of the cumulative budgetary surplus.

The accumulated deficit is better understood as a pure accounting concept, similar to the "net worth" calculations a person might make when applying for a home mortgage or, for those familiar with business accounting, the concept of shareholders' equity. Like these two accounting concepts, the accumulated deficit is simply the difference between total assets and total liabilities. The federal government's liabilities, however, outweigh its assets by a considerable margin – some \$501.5 billion at the end of 2003-2004. In light of that fact, it evidently makes no more sense to say the government "paid down" its accumulated deficit by the amount of the surplus than it does to say that adding \$1,000 to a bank account is the same thing as paying down your mortgage by \$1,000: your net worth or capacity to repay debt improves, but debt owed is still the same until you put that money towards your mortgage.

This may seem like hair splitting, but consider: \$1,000 in a bank account can just as easily be used to buy a new television or computer as to pay off a credit card bill or the principle on a mortgage. Money in the bank is still available for discretionary uses (i.e., is fungible); money used to pay down a loan or mortgage is not. As this publication will show, a balance sheet analysis reveals that a significant portion of the budgetary surpluses ended up in increased government cash reserves rather than being used to pay down market and other tangible debt.

Before looking at the balance sheet allocation of the budgetary surpluses in detail, it is also important to note that "budgetary surpluses" are not identical to "cash-flow surpluses." A budgetary surplus of \$9.1 billion (the surplus for 2003-2004) does *not* mean that the

government collected \$9.1 billion more in taxes than it paid out in wages, on social programs and debt costs. The concept of a "budgetary surplus" is itself something of an accounting artifact, resulting from the government's use of full-accrual accounting. Amongst other things, this method of accounting attributes tax revenue and spending to the period to which the money in question relates, not to the period when the actual revenue is received or the spending disbursed. To illustrate, consider a tax payment (a cash inflow) received by the federal government in the 2005-2006 fiscal year but due for taxes owing in 2001-2002. This revenue would, for accounting purposes and the purposes of calculating the budgetary surplus, be attributed to 2001-2002 and not 2005-2006.

The "financial requirements/source" entry in the government's fiscal reference tables is the only place to find out the actual difference, in any given year, between cash coming in from tax revenue and cash going out for expenditures. This "cash-in, cash-out" account is therefore a better measure of the government's ability to repay market debt for any given fiscal year. During the era of large deficits and growing debt in the late 1980s and into the 1990s, for example, the federal government often said it would begin "reducing its outstanding debt in the form of Treasury bills, Canada Savings Bonds and other debt instruments held by the general public" as soon as its "financial requirements/source" turned positive *even though* it anticipated it would take several more years to produce a budgetary surplus.<sup>(21)</sup>

In summary, media reports and government documents would be clearer and more accurate if they stated that the accumulated deficit was *reduced* by the amount of the surplus, and if they reported separately on the amount of market and non-market debt that had been repaid. Moreover, to understand the government's cash-flow picture in any given fiscal year, it is best to look at the "financial requirements/source" concept.

---

(21) *Budget 1990*, p. 110, stated that the federal government expected to begin repaying market debt by 1994-1995 even though the budgetary deficit was still expected to be about \$10 billion.

## A BALANCE SHEET ANALYSIS OF THE SURPLUSES

The change in the federal government's balance sheet from 1997-1998 to 2003-2004 can be looked at from two vantage points, one more detailed than the other.

**Table 1: A "Big Picture" View of Changes in the  
Government's Balance Sheet, 1997-1998 to 2003-2004  
(\$ million)**

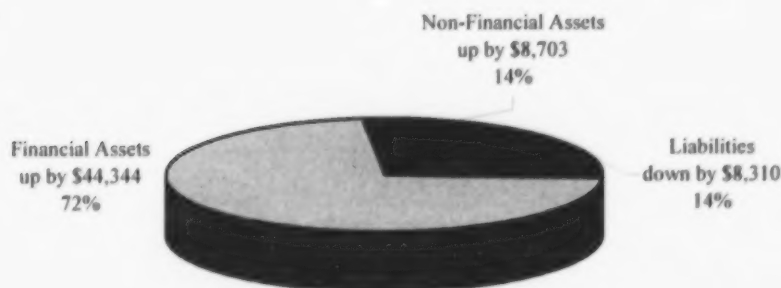
|                                         |          |
|-----------------------------------------|----------|
| Total Liabilities reduced by            | \$8,310  |
| Total Financial Assets increased by     | \$44,344 |
| Total Non-Financial Assets increased by | \$8,703  |
| Accumulated Deficit reduced by          | \$61,357 |

The "big picture" view in Table 1 looks at the change in the balance sheet's three main components during 1997-1998 to 2003-2004, namely total liabilities, total financial assets and total non-financial assets. In so doing, it also illustrates the relationship between the net debt and the accumulated deficit: the former is the difference between total liabilities and total financial assets, while the latter is the difference between total liabilities and total financial assets plus total non-financial assets.<sup>(22)</sup>

---

(22) Prior to the government's switch to full-accrual accounting in 2002-2003, net debt and accumulated deficit meant the same thing because the government did not account for the value of its non-financial (i.e., physical) assets. Indeed, the major conceptual change resulting from full-accrual accounting is best characterized as a timing issue. Instead of, for example, recording expenditures when cash is spent, which was the case under the old modified accrual system, the government now records expenses as resources are consumed. As a result, the government now records the financial value of its physical assets (equipment, vehicles, and buildings) instead of "expensing" them when purchased. Assets are then amortized as their value declines (i.e., as the resources are consumed). Something similar is done on the liability side: the government now tries to estimate all its future liabilities, including, for example, pension liability, environmental liabilities, and liabilities related to future land-claim settlements. Similarly, tax revenues are attributed to the period to which they relate, not the period when they are received. These changes, and others, are designed to provide more complete and accurate information on the government's activities.

**Figure 1: A Balance Sheet Perspective on the Allocation of the \$61.4 Billion in Cumulative Budget Surpluses (\$ million)**



Source: Data obtained from the *Public Accounts of Canada 2003-2004*; figure prepared by Marc-André Pigeon, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament.

Figure 1, which illustrates data from Table 1, shows that 72% of the cumulative budget surplus over the 1997-1998 to 2003-2004 period ended up as increases in the federal government's financial assets, another 14% went to increases in physical assets (land, buildings, equipment), while 14% was put towards reducing its liabilities (i.e., its gross debt). In absolute numbers, the government's total liabilities – the sum total of what it owes – fell by \$8.3 billion, while its financial assets increased by \$44.3 billion and its non-cash assets increased by \$8.7 billion.

While this "big picture" perspective is instructive, it does not tell the whole story. Table 2 and Figures 2 and 3 present the same data, but this time in greater detail. Table 2 reproduces the main features of the federal balance sheet found in the *Public Accounts*<sup>(23)</sup> but instead of depicting annual data, it shows the net change in each balance sheet category during the 1997-1998 to 2003-2004 period. To illustrate the relationship between Table 1 and Table 2, changes in the three major balance sheet categories – total liabilities, total financial assets and total non-financial assets – are printed in bold red letters in shaded cells. The cumulative change, which as noted earlier is identical to the cumulative surpluses generated during the period in question, is printed in bold black letters at the bottom of Table 2.

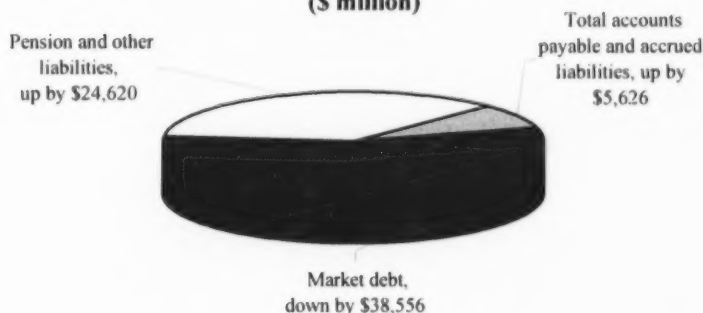
(23) For ease of presentation, some of the stylistic features of the original table have been altered and some categories moved around. Otherwise, the table is identical to what is typically found in the *Public Accounts*.

**Table 2: The Federal Government's Balance Sheet,  
Changes in Key Variables, 1997-1998 to 2003-2004 (\$ million)**

| <b>BALANCE SHEET</b>                                                                | <b>CHANGE</b>    |
|-------------------------------------------------------------------------------------|------------------|
| <b>LIABILITIES</b>                                                                  |                  |
| <i>Accounts Payable and Accrued Liabilities</i>                                     |                  |
| Accounts payable and accrued liabilities                                            | \$7,224          |
| Tax payables                                                                        | \$7,964          |
| Interest and matured debt                                                           | -\$7,079         |
| Allowance for guarantees                                                            | -\$2,483         |
| <b>Total accounts payable and accrued liabilities</b>                               | <b>\$5,626</b>   |
| <i>Interest-Bearing Debt</i>                                                        |                  |
| Unmatured debt                                                                      | -\$38,556        |
| Pension and other liabilities                                                       | \$24,620         |
| Public sector pensions                                                              | \$13,355         |
| Other employee and veteran future benefits                                          | \$5,971          |
| Due to Canada Pension Plan                                                          | \$3,765          |
| Other liabilities                                                                   | \$1,529          |
| <b>Total interest-bearing debt</b>                                                  | <b>-\$13,936</b> |
| <b>TOTAL LIABILITIES</b>                                                            | <b>-\$8,310</b>  |
| <b>FINANCIAL ASSETS</b>                                                             |                  |
| <i>Cash and Accounts Receivable</i>                                                 |                  |
| Cash                                                                                | \$10,371         |
| Tax receivables                                                                     | \$8,570          |
| Other accounts receivable                                                           | -\$791           |
| <b>Total cash and accounts receivable</b>                                           | <b>\$18,150</b>  |
| <i>Foreign Exchange Accounts</i>                                                    |                  |
| International reserves held in the Exchange Fund Account                            | \$14,521         |
| International Monetary Fund - Subscriptions                                         | \$3,890          |
| Less: International Monetary Fund - Notes payable and SDR Allocations               | -\$911           |
| <b>Total net foreign exchange accounts</b>                                          | <b>\$17,500</b>  |
| <i>Loans, Investments and Advances</i>                                              |                  |
| Enterprise Crown corporations and other government business enterprises             | \$1,020          |
| National governments including developing countries and international organizations | \$919            |
| Other loans, investments and advances                                               | \$10,770         |
| Less: allowance for valuation                                                       | -\$4,015         |
| <b>Total loans, investments and advances</b>                                        | <b>\$8,694</b>   |
| <b>TOTAL FINANCIAL ASSETS</b>                                                       | <b>\$44,344</b>  |
| <b>Net Debt</b>                                                                     | <b>-\$52,654</b> |
| <i>Non-Financial Assets</i>                                                         |                  |
| Tangible capital assets                                                             | \$8,492          |
| Inventories                                                                         | \$162            |
| Prepaid expenses                                                                    | \$49             |
| <b>TOTAL NON-FINANCIAL ASSETS</b>                                                   | <b>\$8,703</b>   |
| <b>ACCUMULATED DEFICIT</b>                                                          | <b>-\$61,357</b> |

Source: Data obtained from the *Public Accounts of Canada 2003-2004*; table prepared by Marc-André Pigeon, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament.

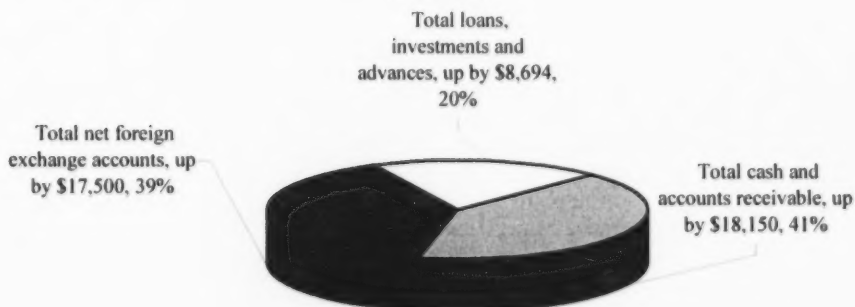
**Figure 2: A Breakdown of the Change in Total Liabilities,  
1997-1998 to 2003-2004  
(\$ million)**



Source: Data obtained from the *Public Accounts of Canada 2003-2004*; figure prepared by Marc-André Pigeon, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament.

Figure 2 breaks down the change in total liabilities shown in Figure 1 into three major categories. It shows the government actually paid down (in the fullest sense of the term) a large amount of debt: what is often called “market debt” fell by \$38.6 billion. This reduction, however, was offset by *increased* liabilities for the federal government’s employee pension plans, veterans’ pension plans, and money owed to the Canada Pension Plan, presumably for its employees. These items cannot be “paid down” in the same way as market debt because they involve contractual liabilities. The overall effect of these opposing changes was that the government’s total liabilities fell by only \$8.3 billion.

**Figure 3: A Breakdown of the Change in the Total Assets,  
1997-1998 to 2003-2004  
(\$ million)**



Source: Data obtained from the *Public Accounts of Canada 2003-2004*; figure prepared by Marc-André Pigeon, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament.

On the assets side, Figure 3 shows that the 72% increase in financial assets depicted in Figure 1 was due to a 41% increase in cash and tax (accounts) receivable, a 39% increase in the government's foreign exchange accounts, and a 20% increase in its loans and investments. The large increase in cash and tax receivable suggests that the government has set aside a considerable, and very liquid, cushion to handle unexpected expenditures. Although both the foreign exchange account and the government's loans and investments also increased in value, these funds are not nearly as available for other purposes.

## CONCLUSION

There is no way to identify how budget surpluses are specifically used, because tax revenue and expenditures flow into and out of the Consolidated Revenue Fund. While some news reports and government statements assert or imply that the surplus is used to "pay down the debt," the reality is more complex. Annual surpluses have reduced the government's net indebtedness, but this does not mean that the improvement was achieved simply by reducing market debt. An analysis from a balance sheet perspective of how the surpluses were allocated shows that while the government did make substantial reductions in its market debt, these reductions were not equal to the cumulative surpluses generated over the 1997-1998 to 2003-2004 period. Moreover, these reductions were largely offset by a rise in pension liabilities. The analysis also reveals that the government's cash or liquid assets have increased markedly over the period in question, suggesting that the federal government has left itself considerable financial room to handle unexpected expenses.

LIBRARY OF PARLIAMENT  
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

## **APPENDIX**

### **ACCOUNTING BACKGROUND AND A WORD ON DEBT MANAGEMENT**

## APPENDIX

### ACCOUNTING BACKGROUND AND A WORD ON DEBT MANAGEMENT

#### ACCOUNTING BACKGROUND

The government's financial statements are presented according to accounting standards set out by the Canadian Institute of Chartered Accountants. Those standards require the statements to include five key indicators or "messages," one of which is the accumulated surplus (or deficit).<sup>(1)</sup> The accumulated surplus/deficit "represents the sum of all of the annual surpluses and deficits ever reported by that government."<sup>(2)</sup> Thus, each annual surplus or deficit reported by the government changes the amount of the accumulated deficit.

To get a better sense of the reasoning behind what is ultimately a simple accounting concept, it is first important to note that from an accounting perspective, surpluses are a "flow" – think of water flowing into a bathtub – while the accumulated deficit is a "stock" – think of the water level *in* the bathtub. The accumulated deficit is a snapshot of the amount of deficit at a particular moment in time, namely the government's fiscal year-end of 31 March. The accumulated deficit is adjusted each year to reflect the amounts that have been added (new debts incurred) or removed (liabilities reduced), much as shareholders' equity on corporate balance sheets, or an individual's net worth, *varies necessarily* by the amount of profits, losses and net income.

Market debt is the *only* government liability that can be repaid in any meaningful sense. Government pension liabilities, for example, are determined by the government's workforce and cannot be easily reduced. Even a portion of the government's market debt cannot easily be repaid: with the exception of callable debt (which gives the government the right to buy back its debt whenever it sees fit), the best the government can do is *offer* to purchase its debt from market participants. This has important implications for how the government manages its debt.

---

(1) Public Sector Accounting Board of the Canadian Institute of Chartered Accountants, *20 Questions About Government Financial Reporting: Federal, Provincial and Territorial Governments*, Ottawa, 2003, p. 10.

(2) *Ibid.*, p. 27.

## A WORD ON DEBT MANAGEMENT

The suggestion that surpluses are used automatically to pay down the accumulated deficit could easily give rise to the impression that at the end of every fiscal year, the government purchases market debt equal to the surplus in one single operation.

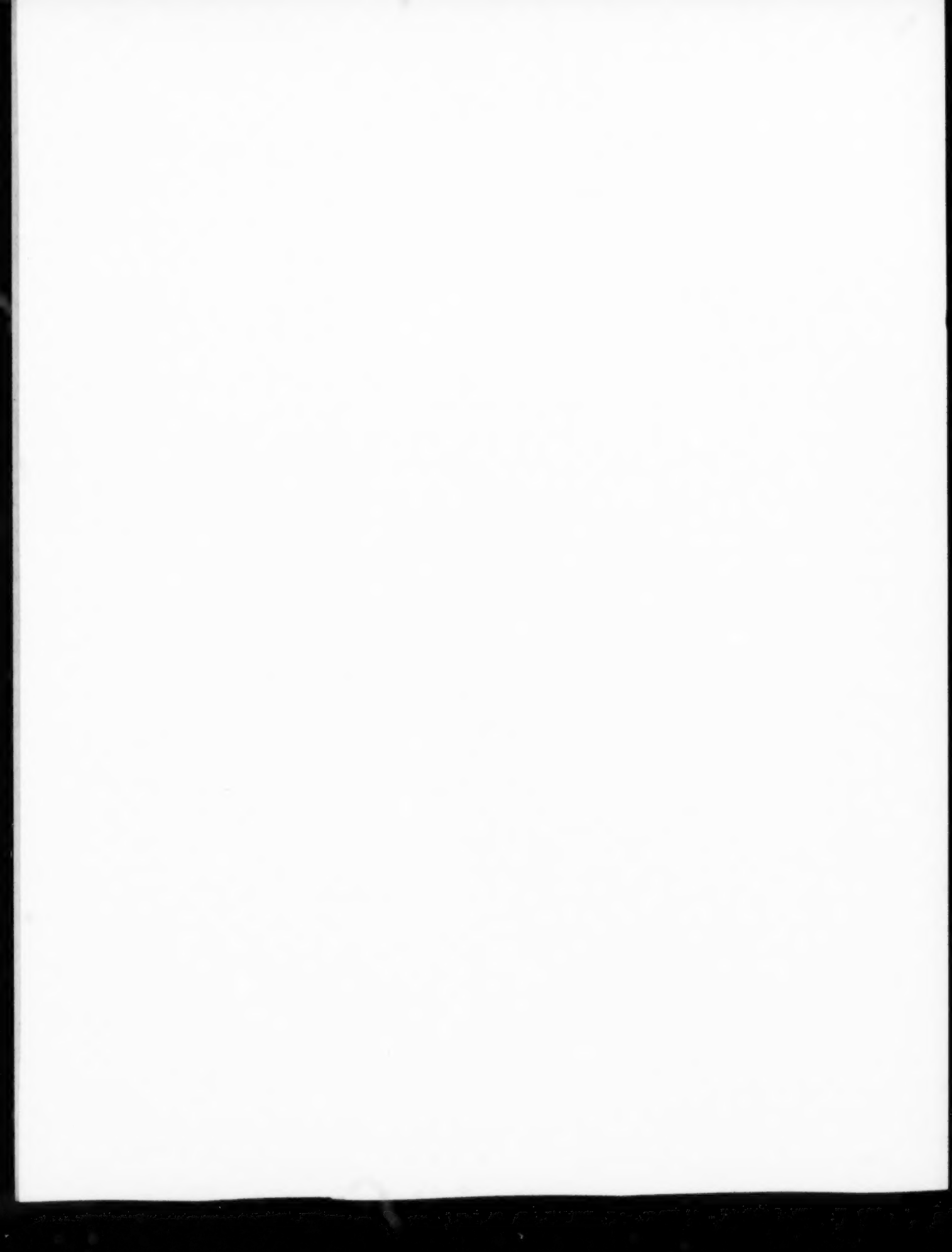
This is an oversimplification. In fact, prudent debt management would require the Department of Finance to repurchase market debt when conditions are most favourable. The Department of Finance must also be wary of altering the maturity structure of the government's debt: too much short-term debt could expose the government to sharp increases in interest rates (a situation that prevailed in the late 1980s and early 1990s), while too much long-term debt could saddle the government with unnecessarily high interest costs.

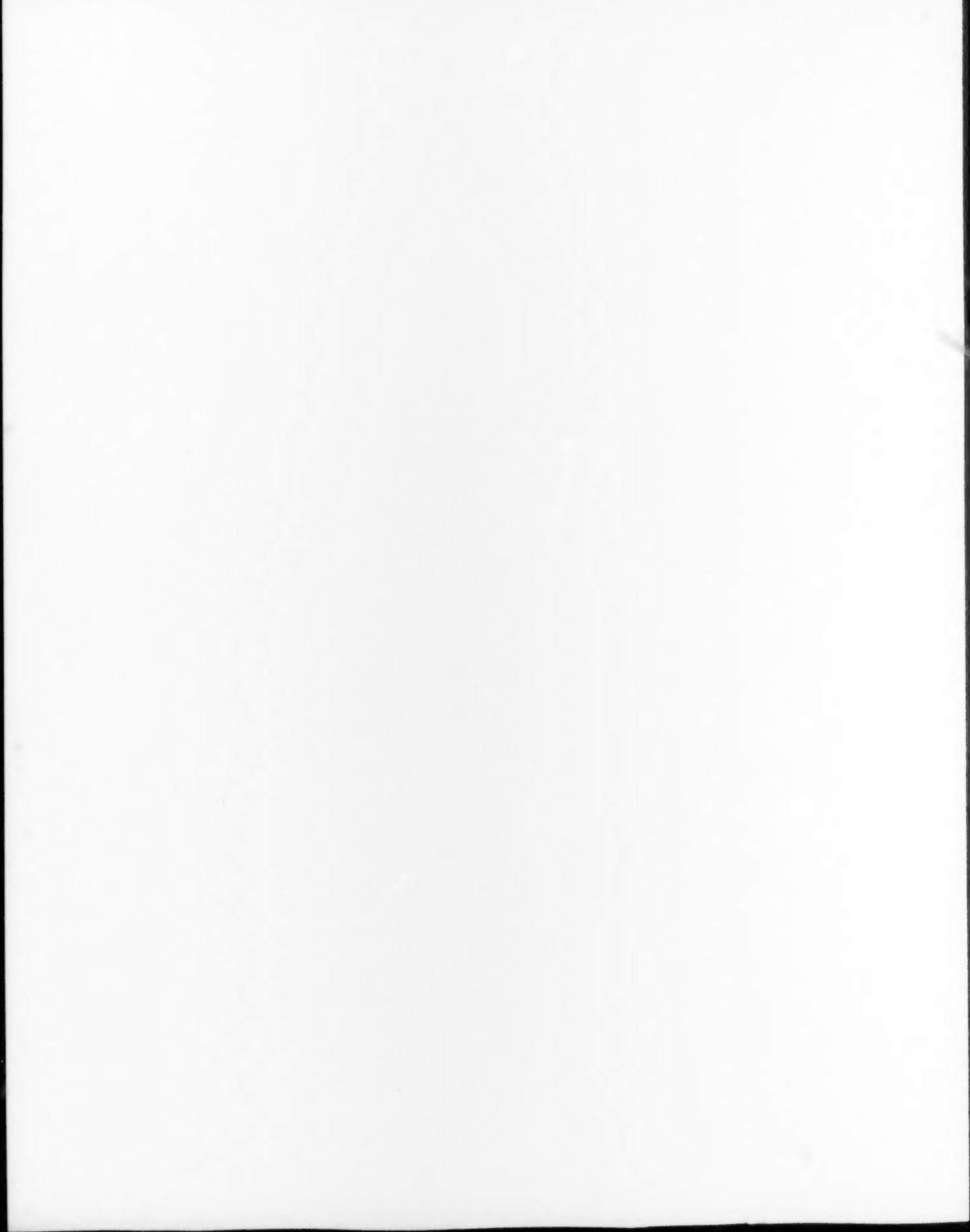
It is also important to keep in mind that government debt is an important asset for the financial sector, serving first as a "safe haven" in times of economic and political uncertainty and second as a benchmark for other government (provincial and municipal) and non-government (corporate) debt.<sup>(3)</sup> In fact, a preferred way to reimburse the debt may simply be to pay debt as it matures. This approach means that the government is not forced to pay high debt costs (in an era of low interest rates such as now exists) and assures a certain stability to the term structure of all federal debt.<sup>(4)</sup>

---

(3) Federal, domestically denominated debt is considered relatively risk-free: the government can always, if pressed, print the money necessary to pay back the nominal value of its debt.

(4) By assuring some stability in the range of debt maturities, the government helps maintain a diversified investor base, which in turn helps reduce debt costs: the broader the base of persons willing to buy government debt, the better the terms that can be obtained by the government (i.e., lower interest rate costs).





Library  
of Parliament



Bibliothèque  
du Parlement

---

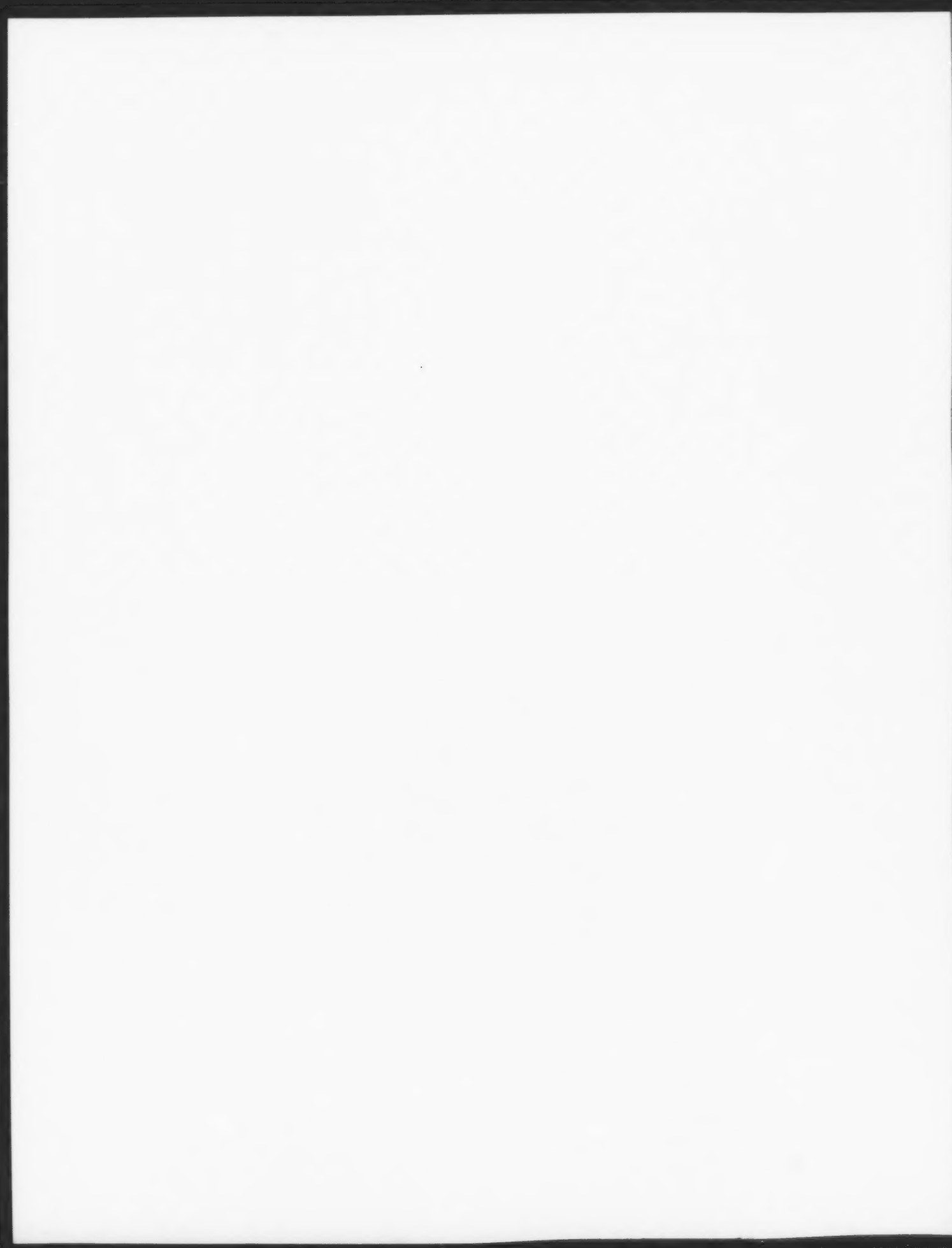
**BILANS ET EXCÉDENTS BUDGÉTAIRES :  
ANALYSE DES EXERCICES 1997-1998 À 2003-2004**

**Marc-André Pigeon  
Division de l'économie**

**Le 16 septembre 2005**

---

**PARLIAMENTARY INFORMATION AND RESEARCH SERVICE  
SERVICE D'INFORMATION ET DE RECHERCHE PARLEMENTAIRES**



**Le Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, elle assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les analystes peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.**

**THIS DOCUMENT IS ALSO  
PUBLISHED IN ENGLISH**

## TABLE DES MATIÈRES

|                                                    | Page |
|----------------------------------------------------|------|
| INTRODUCTION .....                                 | 1    |
| HISTORIQUE.....                                    | 2    |
| PRINCIPES COMPTABLES DE BASE.....                  | 6    |
| ANALYSE DES EXCÉDENTS FONDÉE SUR LES BILANS .....  | 9    |
| CONCLUSION.....                                    | 13   |
| ANNEXE : CONTEXTE COMPTABLE ET GESTION DE LA DETTE |      |



CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT  
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

**BILANS ET EXCÉDENTS BUDGÉTAIRES :  
ANALYSE DES EXERCICES 1997-1998 À 2003-2004**

**INTRODUCTION**

Entre les exercices 1997-1998 et 2003-2004, le gouvernement fédéral a généré un excédent budgétaire cumulé de 61,4 milliards de dollars. Au fil des ans, les médias et même des déclarations gouvernementales ont donné à penser que ces excédents servaient « automatiquement » à diminuer la dette<sup>(1)</sup>. C'est inexact. Aucune loi ou convention n'oblige le gouvernement à utiliser l'excédent budgétaire pour *rembourser* la dette; la vérificatrice générale l'a d'ailleurs souligné dans son examen des états financiers du gouvernement de 2002 :

L'excédent de l'exercice NE sert PAS automatiquement à rembourser la dette. Il n'y a ni loi ou règle comptable qui l'imposent. L'excédent du présent exercice a été appliqué dans plusieurs secteurs, dont la réduction de la dette. Une partie de cet excédent a été utilisée, par exemple, pour financer des augmentations des actifs financiers, tels que les prêts, placements et avances.<sup>(2)</sup>

- 
- (1) Dans un article sur les excédents fédéraux plus importants que prévu, le journaliste Simon Tuck, du *Globe and Mail*, écrit que les excédents ne sont pas gaspillés. Les sommes excédentaires inscrites à la fin de l'exercice servent automatiquement à réduire l'énorme dette nationale (8 août 2005, p. A1). Le pigiste Peter Hadekel de la *Gazette* [Montréal] indique dans sa chronique du 23 juin 2005 que, selon la loi au Canada, l'excédent budgétaire de l'exercice sert automatiquement à réduire la dette nationale – qui est énorme. Dans un article du 10 novembre 2004 du *Ottawa Citizen*, Eric Beauchesne assure qu'à la fin de l'exercice, l'excédent sert automatiquement à réduire la dette, comme cela a été le cas des 9,1 milliards de dollars de l'an dernier. Une recherche dans les journaux permettrait de trouver de nombreux autres exemples. Le gouvernement a fait la même erreur. Dans le *Budget 2001* (p. 19), par exemple, il affirme qu'en « période de prospérité économique, le gouvernement a remboursé un montant important de la dette, soit 35,8 milliards au cours des quatre dernières années » (la somme de 35,8 milliards de dollars est l'excédent cumulé des exercices de 1997-1998 à 2000-2001). Cette affirmation est inexacte puisqu'elle suppose que les 35,8 milliards ont servi à racheter ou annuler la dette fédérale, ce qui ne s'est pas produit en réalité.
- (2) « Observations de la vérificatrice générale sur les états financiers du gouvernement du Canada de l'exercice clos le 31 mars 2002 », Bureau du vérificateur général du Canada, *Comptes publics 2002*, vol. I, p. 1.41 (souligné dans la version originale).

Le présent document analyse *du point de vue du bilan* la façon dont le gouvernement fédéral répartit réellement ses excédents budgétaires. Cette analyse diffère beaucoup de certaines autres sur la répartition des « dividendes budgétaires » menées par le ministère des Finances et des groupes d'économistes, qui ont tendance à examiner soit la valeur des mesures de dépenses, d'initiatives fiscales et de réduction de la dette annoncées ou éventuelles<sup>(3)</sup>, soit l'évolution actuelle des dépenses, des mesures fiscales et de la réduction de la dette en fonction d'un montant de référence<sup>(4)</sup>.

L'analyse indique que, globalement, 72 p. 100 des excédents budgétaires cumulatifs des exercices 1997-1998 à 2003-2004 ont servi à accroître les actifs du gouvernement fédéral, 14 p. 100 ont servi à augmenter les biens durables (terrain, édifices, équipement) et 14 p. 100, à diminuer les passifs (la dette brute). Cette analyse montre que les excédents sont invariablement comptabilisés à titre de réduction du déficit accumulé, mais de deux façons particulières : en augmentant les actifs – biens durables ou actifs financiers – ou en diminuant les passifs.

Avant d'examiner en détail cette analyse du bilan, il faut se rappeler le contexte historique dans lequel le gouvernement a généré ces excédents ainsi que certains principes comptables fondamentaux.

## HISTORIQUE

Pendant les 30 années qui suivent la Deuxième Guerre mondiale, le gouvernement fédéral suit ce qu'on pourrait appeler une politique d'équilibre budgétaire cyclique. Les déficits reviennent périodiquement, surtout lors des récessions, mais ils sont généralement faibles – moins de 2 p. 100 du PIB – et sont en quelque sorte compensés par de légers excédents dans les périodes de forte croissance économique<sup>(5)</sup>. Avec le temps, le rapport entre la dette et le PIB

---

(3) Méthode utilisée par le ministère des Finances dans son *Énoncé économique et mise à jour budgétaire 2000*. Voir l'annexe 1, « Mesures de dépenses, allègements fiscaux et réduction de la dette depuis le budget de 1997 » (<http://www.fin.gc.ca/ec2000/ecal1f.htm>).

(4) Méthode utilisée par Jim Stanford du Centre canadien des politiques alternatives dans *A Funny Way of Sharing: Revisiting the Liberal Government's '50:50' Promise* (<http://www.policyalternatives.ca/index.cfm?act=news&do=Article&call=130&pA=BB736455>).

(5) Le gouvernement fédéral a généré une suite d'excédents budgétaires immédiatement après la guerre, au cours des exercices de 1946-1947 à 1951-1952. De 1952-1953 à 1974-1975 (année où le ratio de la dette au PIB a atteint un creux inégalé depuis la fin de la guerre), il a connu seulement trois autres excédents, tous inférieurs à 1 p. 100 du PIB.

passé de plus de 105 p. 100 en 1945-1946 à un pourcentage de 18,4 en 1974-1975, le plus faible atteint depuis la guerre, et ce, surtout en raison de la croissance économique<sup>(6)</sup>.

Avec le premier choc pétrolier qui frappe au début des années 1970, les gouvernements réagissent selon leur habitude. Ils augmentent les dépenses et enregistrent des déficits pour sortir l'économie de la récession. La croissance reprend entre le milieu et la fin des années 1970. Cependant, en 1981-1982, l'économie canadienne connaît sa pire récession depuis la Deuxième Guerre. Les taux d'intérêt élevés et l'inflation persistante provoquée par un deuxième choc pétrolier, que des attentes inflationnistes bien enracinées accentuent, aggravent la situation. De son côté, le gouvernement fédéral continue à enregistrer d'importants déficits budgétaires et de fonctionnement<sup>(7)</sup>. La situation semble le préoccuper, mais cela ne suffit pas à changer la stratégie fiscale globale appliquée depuis la Deuxième Guerre. Comme d'habitude, le gouvernement réagit à la récession de 1981-1982 en augmentant les dépenses.

L'orientation générale de la politique budgétaire change en 1984, lorsque le nouveau gouvernement conservateur accorde la priorité à la réduction du déficit. Au cours des quatre années qui suivent, il réduit le déficit en chiffres absolus (de 37,2 milliards de dollars en 1984-1985, il passe à 27,9 milliards en 1988-1989) et en proportion du PIB grâce à la compression de ses dépenses, aux hausses d'impôt, à une croissance économique plus forte et à la chute des taux d'intérêt. En 1989-1990, toutefois, le ralentissement économique commence à se faire sentir, l'inflation est à la hausse, les taux d'intérêt augmentent et le déficit s'amplifie. En 1990-1991, l'économie canadienne entre dans une récession, faisant largement mentir les prévisions financières du gouvernement. Ce dernier réagit en adoptant la *Loi limitant les dépenses publiques*, qui fixe clairement le plafond des dépenses de *programmes* pour les

---

(6) Au cours des cinq années qui ont suivi la guerre, le déficit accumulé est passé de la somme record de 13 milliards de dollars en 1945-1946 à son niveau le plus bas depuis la guerre en 1950-1951, soit 10,4 milliards, avant d'augmenter année après année, pour atteindre 28,4 milliards en 1974-1975. Avant 1974-1975, la croissance du PIB nominal était presque toujours supérieure à celle du déficit accumulé. Après, le contraire s'est vérifié.

(7) Le « solde de fonctionnement » est la différence entre les recettes fiscales totales et les dépenses totales de *programmes* (c.-à-d. sans tenir compte des frais d'intérêt sur la dette). Le « solde budgétaire » est la différence entre les recettes fiscales totales et les dépenses totales, y compris les frais d'intérêt sur la dette.

exercices 1991-1992 à 1995-1996<sup>(8)</sup>. Parallèlement, le gouvernement crée un « Fonds de réduction et de service de la dette » qui sera alimenté « par le produit net de la taxe sur les produits et services (TPS), le produit net des privatisations et les contributions faites spécifiquement par des particuliers ou des entreprises pour aider à réduire la dette publique »<sup>(9)</sup>. Le Fonds vise à réduire la dette sur les marchés, mais le produit sert entièrement à payer les intérêts, qui excèdent facilement le revenu annuel comptabilisé du Fonds. Le gouvernement fédéral affirme néanmoins qu'avec la *Loi limitant les dépenses publiques*, il espère générer des excédents de trésorerie<sup>(10)</sup>, aussi connus comme l'excédent du compte « besoins financiers/source de fonds », avant 1994-1995. À ce moment-là, il devrait « commencer à rembourser la dette contractée antérieurement sur les marchés des capitaux »<sup>(11)</sup>.

Les circonstances en décident autrement, cependant, et le déficit fédéral continue de s'alourdir, principalement à cause de l'augmentation des frais d'intérêt de la dette. En 1993-1994, le nouveau gouvernement libéral promet de réduire le ratio du déficit au PIB et de le ramener à 3 p. 100 dès 1996-1997, son objectif « ultime » d'atteindre l'équilibre budgétaire avant la fin du cycle économique<sup>(12)</sup>. Comme l'indique le gouvernement dans sa *Mise à jour économique et financière* de décembre 1995, « en période d'expansion – quand la capacité de production de l'économie subit des tensions – le budget devrait dégager un excédent. En période de ralentissement économique, quand le chômage augmente et que la croissance des revenus est faible, le budget fédéral pourrait être déficitaire. »<sup>(13)</sup> Pour réaliser cet objectif, le nouveau

---

(8) La *Loi* ne pouvait pas fixer de plafond pour les frais d'intérêt, qui sont déterminés par les conditions des emprunts sous-jacents. Elle comprenait cependant des dispositions permettant au gouvernement de dépasser le plafond prévu pour les dépenses de programmes en cas d'état d'urgence (sécheresse, tremblement de terre, incendie, guerre, autres sujets « d'inquiétude nationale grave »). La *Loi* excluait certains types de dépenses de la définition de « dépenses de programmes », notamment les dépenses au titre de la *Loi sur l'assurance-emploi* et de la *Loi sur la protection du revenu agricole*, et les dépenses pour l'exécution de jugements des tribunaux. De plus, elle permettait au gouvernement, pour sa comptabilité, de transférer des dépenses d'un exercice à l'autre, rétrospectivement ou prospectivement, afin de respecter les plafonds prévus.

(9) Gouvernement du Canada, *Budget 1991*, p. 61.

(10) Comme il est expliqué ci-dessous, l'excédent de trésorerie n'est pas égal à l'excédent budgétaire; voir la prochaine partie du présent document intitulée « Principes comptables de base ».

(11) Gouvernement du Canada, *Budget 1990*, p. 98.

(12) Gouvernement du Canada, *Mise à jour économique et financière*, décembre 1995, p. 49. Le gouvernement libéral a respecté les conditions de la *Loi limitant les dépenses publiques* jusqu'en 1995-1996, mais la *Loi* n'a pas été prorogée pour englober les années suivantes.

(13) *Ibid.*, p. 43.

gouvernement réduit les dépenses, privatise plusieurs grandes sociétés d'État et élargit l'assiette fiscale. Les efforts du gouvernement sont fructueux, dépassant les objectifs de réduction du déficit, en partie à cause de la compression des dépenses, mais surtout en raison de la baisse des frais d'intérêt sur la dette et d'une croissance économique plus forte.

Le gouvernement enregistre son premier excédent budgétaire en près de 30 ans en 1997-1998. Les excédents des sept années suivantes se divisent en deux périodes politiques. La première s'étend de 1997-1998 à 2000-2001. À l'exception du *Budget 2000* présenté au début du printemps et de l'*Énoncé économique et mise à jour budgétaire* de l'automne 2000, cette période se caractérise par la prudence à l'égard des excédents et peu de nouvelles dépenses ou de réductions d'impôt. Elle s'ouvre sur la promesse du gouvernement fédéral, consignée dans l'*Énoncé économique et mise à jour budgétaire* d'octobre 1997, de respecter la règle des 50 p. 100, soit d'affecter une moitié de l'excédent aux dépenses et l'autre à la réduction des impôts et de la dette<sup>(14)</sup>. Dans son *Budget 1998*, le gouvernement présente alors ce qu'il appelle le Plan de remboursement de la dette, soit l'engagement d'affecter la réserve pour éventualités – revenus anticipés mis en réserve pour des dépenses imprévues ou urgentes – à la « réduction de la dette publique », si elle n'est pas utilisée à la fin prévue. De cette façon, le Plan contribue à la réduction de la dette conformément à la règle des 50 p. 100. Le gouvernement doit atteindre cet objectif au cours de son mandat. L'*Énoncé économique et mise à jour budgétaire* de 2000, paru juste avant les élections de l'automne 2000, comporte une étude indiquant que le gouvernement a largement atteint l'objectif des 50 p. 100 pendant son deuxième mandat, consacrant 38,4 p. 100 de l'excédent aux dépenses et 61,6 p. 100 à la réduction des impôts et de la dette<sup>(15)</sup>.

La deuxième période commence en décembre 2000 avec le troisième mandat du gouvernement libéral et s'étend jusqu'à aujourd'hui. Pendant cette période, le gouvernement fédéral ne parle plus publiquement de la règle des 50 p. 100, sans doute parce qu'elle ne sert plus de guide pour la planification<sup>(16)</sup>.

---

(14) Gouvernement du Canada, *Mise à jour économique et financière 1997*, p. 42 (<http://www.fin.gc.ca/update97/factOVER-F.html>).

(15) L'étude mentionne que si les « mesures fiscales ciblées » sont incluses dans les dépenses, alors 46,5 p. 100 de l'excédent ont été affectés aux dépenses et 53,5 p. 100 à la réduction des impôts et de la dette. Comme nous l'avons dit dans l'introduction, les deux calculs ont été contestés par au moins un économiste indépendant.

(16) En octobre 2005, le gouvernement annonçait une nouvelle politique de répartition de l'excédent ainsi que des mesures législatives pour l'application de cette politique. Selon les mesures proposées, le gouvernement répartirait tout excédent supérieur aux trois milliards de dollars consacrés à la réserve pour éventualités en trois parts égales : i) réduction de la dette, ii) augmentation des dépenses de programmes et iii) crédit d'impôt ponctuel.

## PRINCIPES COMPTABLES DE BASE

Comme nous l'avons indiqué dans l'introduction, l'analyse fondée sur les bilans présentée dans la prochaine partie du présent document diffère de celle du ministère des Finances, de la *Mise à jour économique et financière* de 2000 ou du travail d'économistes indépendants. Il faut une certaine connaissance des bilans pour bien comprendre l'analyse présentée ici.

Il faut d'abord savoir que le bilan est un aperçu de la situation financière à un moment précis. Le bilan du gouvernement fédéral, publié généralement chaque automne avec les états financiers vérifiés appelés *Comptes publics du Canada*<sup>(17)</sup>, donne une image détaillée de la situation financière au 31 mars, date de fin d'exercice. Les *Comptes publics* comprennent aussi l'état des flux de trésorerie, qui présente les sources de fonds et l'utilisation des liquidités.

Les *Comptes publics* n'indiquent cependant pas avec précision quelles recettes fiscales financent quelles dépenses, puisque les recettes fiscales sont versées dans le Trésor. L'argent de ce compte est utilisé au besoin, sans lien précis entre le type d'impôt et les dépenses qui en résultent<sup>(18)</sup>. À moins de marquer l'argent d'une façon quelconque ou de créer des comptes distincts pour chaque type de recettes fiscales, il est impossible de savoir d'où vient l'argent qui sert à régler une dépense donnée<sup>(19)</sup>. C'est un peu comme un compte chèques. Chaque chèque de paie augmente le solde du compte et chaque retrait le diminue. On ne peut savoir avec certitude qu'un *tel* achat à l'épicerie a été payé avec *tel* chèque de paie, ou de manière plus générale, on ne peut associer *telle* dépense à *telle* rentrée précise<sup>(20)</sup>.

En ce sens, et en ce sens seulement, il est impossible de dire *comment* l'excédent budgétaire fédéral est utilisé. Ce qu'on peut dire, c'est que le gouvernement fédéral génère tel excédent et qu'il diminue la dette de tel montant, sans établir nécessairement de lien entre la somme d'argent appelée « l'excédent » et la réduction de la dette accumulée.

---

(17) Ces documents sont vérifiés par le Bureau du vérificateur général du Canada.

(18) En fait, le gouvernement fédéral s'oppose depuis longtemps à l'établissement de liens entre sources de recettes fiscales précises et dépenses précises, comme dans le cas des cotisations d'assurance-emploi (AE). Depuis plusieurs années maintenant, des groupes de travailleurs et des employeurs se plaignent que le gouvernement perçoit davantage de cotisations d'AE qu'il verse de prestations, au point où il y a un excédent théorique – ou purement comptable – d'environ 47,8 milliards (prévisions de 2004-2005).

(19) Ce genre de suivi est beaucoup plus facile à faire avec des objets matériels qu'avec des biens incorporels comme l'argent. Par exemple, plusieurs provinces « teignent » ou « marquent » l'essence pour distinguer le carburant utilisé par les agriculteurs, qui est exempt de la taxe d'accise, et celui utilisé par la population.

(20) Cette affirmation est toujours vraie, sauf si on ne fait qu'un seul dépôt dans son compte.

La croyance que l'excédent budgétaire sert automatiquement à diminuer la dette repose en partie sur le manque de compréhension de cette distinction et aussi sur une méprise découlant d'une vérité, soit que le déficit accumulé, parfois appelé de façon trompeuse la « dette fédérale », a effectivement été réduit d'un montant équivalant à l'excédent cumulatif (c.-à-d. 61,4 milliards depuis 1997-1998). La méprise ou l'inexactitude tient à ce que le déficit accumulé *n'est pas* comparable à un prêt hypothécaire ou à un prêt-auto et qu'il *ne peut pas* être « remboursé ». Au gouvernement, la seule chose comparable à un prêt hypothécaire ou un prêt-auto est la « dette sur les marchés », qui comprend les obligations négociables, les bons du Trésor et la dette intérieure (obligations d'épargne du Canada). Depuis 1997-1998, cette dette a diminué de 38,6 milliards de dollars, ce qui représente environ 63 p. 100 de l'excédent budgétaire cumulatif.

On comprend mieux ce qu'est le déficit accumulé quand on le conçoit comme un pur principe comptable, semblable aux calculs de la « valeur nette » qu'on fait pour une demande de prêt hypothécaire, ou pour ceux qui connaissent la comptabilité d'entreprise, comme l'équivalent des capitaux propres. Tout comme ces deux principes comptables, le déficit accumulé est simplement la différence entre le total des actifs et le total des passifs. Cependant, les passifs du gouvernement fédéral dépassent largement ses actifs – près de 501,5 milliards à la fin de l'exercice 2003-2004. Dans ce cas, on ne peut pas dire que le gouvernement « rembourse » son déficit accumulé du montant de l'excédent, comme on ne peut pas dire qu'un dépôt de 1 000 \$ dans le compte bancaire d'un particulier revient à diminuer son hypothèque de 1 000 \$. Sa valeur nette ou sa capacité de remboursement augmente, mais le montant de sa dette demeure inchangé tant qu'il n'utilise pas effectivement l'argent pour réduire son hypothèque.

Cela peut sembler tiré par les cheveux, mais si on y réfléchit bien, une somme de 1 000 \$ dans un compte bancaire peut tout aussi bien servir à acheter un téléviseur ou un ordinateur qu'à payer le solde d'une carte de crédit ou à rembourser le capital d'une hypothèque. L'argent du compte reste à la disposition de son propriétaire (c.-à-d. qu'il est fongible), mais non l'argent utilisé pour réduire un prêt ou une hypothèque. Comme nous le verrons plus loin, l'analyse du bilan révèle qu'une partie importante de l'excédent budgétaire a servi à augmenter l'encaisse du gouvernement plutôt qu'à réduire sa dette.

Avant d'examiner en détail la répartition de l'excédent d'après le bilan, il faut aussi savoir que « l'excédent budgétaire » ne correspond pas à « l'excédent de trésorerie ». Un excédent budgétaire de 9,1 milliards de dollars (celui de l'exercice 2003-2004) *ne signifie pas* que l'impôt perçu dépasse de 9,1 milliards les dépenses en salaires, en programmes sociaux et en intérêts sur la dette. Le principe de « l'excédent budgétaire » est une sorte de « biais » comptable, découlant de la méthode de la comptabilité d'exercice intégrale utilisée par le gouvernement. Entre autres, cette méthode affecte les recettes fiscales et les dépenses à la période à laquelle l'argent est associé, et non à la période où les revenus sont perçus et les dépenses effectuées. Prenons l'exemple d'un impôt de 2001-2002 perçu au cours de l'exercice 2005-2006 par le fédéral (une rentrée de fonds). Pour la comptabilité et le calcul de l'excédent budgétaire, ce revenu est attribué à l'exercice 2001-2002, et non à celui de 2005-2006.

L'entrée « besoins financiers/source de fonds » dans les tableaux de référence financiers du gouvernement est le seul endroit où on peut voir, pour n'importe quel exercice, la différence réelle entre l'argent perçu en impôt (entrée de fonds) et l'argent dépensé (sortie de fonds). Ce compte « entrée-sortie » est donc une meilleure indication par exercice de la capacité du gouvernement à rembourser la dette sur les marchés. Pendant l'époque des déficits considérables et de l'accroissement de la dette à la fin des années 1980 et au début des années 1990, par exemple, le gouvernement fédéral disait souvent qu'il commencerait à « réduire l'encours de sa dette sous forme de bons du Trésor, d'obligations d'épargne du Canada et d'autres titres détenus par le grand public » dès que ses « besoins financiers/source de fonds » seraient positifs, *même si* on prévoyait qu'il faudrait plusieurs mois encore pour afficher un excédent budgétaire<sup>(21)</sup>.

En résumé, les reportages et les documents du gouvernement seraient plus clairs et plus exacts s'ils indiquaient que le déficit accumulé a été *réduit* du montant de l'excédent et s'ils précisaient séparément le montant ayant servi à rembourser et la dette sur les marchés et la dette intérieure. En outre, pour avoir une idée du flux de trésorerie du gouvernement pour un exercice donné, il faut examiner de près le compte des « besoins financiers/source de fonds ».

---

(21) Dans le *Budget 1990*, à la p. 118, il est indiqué que le gouvernement fédéral espère commencer à rembourser la dette sur les marchés avant 1994-1995, même s'il s'attend à ce que le déficit s'élève encore à 10 milliards de dollars environ.

## ANALYSE DES EXCÉDENTS FONDÉE SUR LES BILANS

Les variations du bilan fédéral pour les exercices 1997-1998 à 2003-2004 peuvent être examinées sous deux angles différents, l'un plus détaillé que l'autre.

**Tableau 1 :**  
**Vue d'ensemble des variations du bilan gouvernemental,**  
**de 1997-1998 à 2003-2004 (millions \$)**

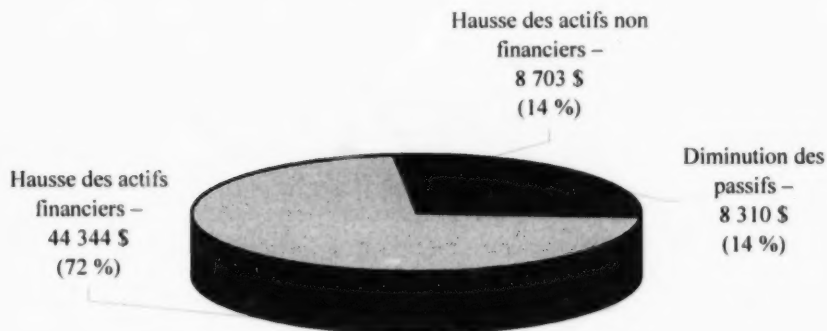
|                                           |           |
|-------------------------------------------|-----------|
| Diminution du total des passifs           | 8 310 \$  |
| Hausse du total des actifs financiers     | 44 344 \$ |
| Hausse du total des actifs non financiers | 8 703 \$  |
| Réduction du déficit accumulé             | 61 357 \$ |

Cette vue d'ensemble présente la variation des trois principaux éléments du bilan pour les exercices 1997-1998 à 2003-2004, soit le total des passifs, des actifs financiers et des actifs non financiers. Elle illustre aussi le lien entre la dette nette et le déficit accumulé : la dette nette est la différence entre le total des passifs et le total des actifs financiers, alors que le déficit accumulé est la différence entre le total des passifs et le total des actifs financiers et non financiers<sup>(22)</sup>.

---

(22) Avant que le gouvernement adopte la comptabilité d'exercice intégrale en 2002-2003, la dette nette et le déficit accumulé étaient une seule et même chose, parce qu'on ne comptabilisait pas la valeur des actifs non financiers (c.-à-d. les biens durables). En fait, le principal changement théorique découlant de la comptabilité d'exercice intégrale pourrait se résumer par le mot synchronisation. Ainsi, plutôt que de comptabiliser une dépense lorsque l'argent est déboursé, comme avec l'ancienne comptabilité d'exercice modifiée, le gouvernement comptabilise maintenant les dépenses à mesure que les ressources sont consommées. Par conséquent, il enregistre désormais la valeur financière de ses biens durables (équipement, véhicules et édifices) plutôt que de les passer en charges à l'achat. Les actifs sont alors amortis à mesure que leur valeur décroît (c.-à-d. à mesure que les ressources sont consommées). C'est sensiblement la même chose pour les passifs : le gouvernement tente maintenant d'évaluer ses passifs futurs, notamment ses obligations liées aux régimes de retraite, aux risques environnementaux et aux règlements futurs des revendications territoriales. De même, les recettes fiscales sont attribuées à la période à laquelle elles sont associées, et non à la période où elles sont perçues. Ces changements, et d'autres, sont destinés à fournir des données financières plus complètes et plus exactes sur les activités du gouvernement.

**Graphique 1 : Répartition de l'excédent budgétaire  
cumulatif de 61,4 milliards de dollars selon le bilan  
(millions \$)**



Source : Données provenant des *Comptes publics du Canada 2003-2004*; graphique de Marc-André Pigeon, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

Le graphique 1, illustration du tableau 1, répartit ainsi l'excédent budgétaire cumulé des exercices 1997-1998 à 2003-2004 : 72 p. 100 ont permis d'augmenter les actifs financiers du fédéral, 14 p. 100, d'augmenter les biens durables (terrains, édifices, équipement), et 14 p. 100, de diminuer les passifs (c.-à-d. la dette brute). En chiffres absolus, le total des passifs du gouvernement – tout ce qu'il doit – a diminué de 8,3 milliards de dollars, tandis que ses actifs financiers ont augmenté de 44,3 milliards et ses actifs non financiers, de 8,7 milliards.

Cette vue d'ensemble est instructive, mais elle ne dit pas tout. Le tableau 2 ainsi que les graphiques 2 et 3 présentent les mêmes données, mais plus en détail. Le tableau 2 reprend les principaux éléments du bilan fédéral figurant dans les *Comptes publics*<sup>(23)</sup>, mais plutôt que de fournir des données annuelles, il indique la variation nette pour chaque poste du bilan pour les exercices 1997-1998 à 2003-2004. Pour illustrer le lien entre les tableaux 1 et 2, les variations des trois principaux éléments du bilan – total des passifs, total des actifs financiers et total des actifs non financiers – apparaissent en rouge et en gras dans des zones en gris. La variation cumulative qui, ainsi que mentionné précédemment, correspond à l'excédent cumulé généré pendant la période en question, figure en noir et en gras au bas du tableau 2.

(23) Pour faciliter la présentation, certains éléments visuels du tableau original ont été modifiés et certains postes ont été déplacés. Autrement, le tableau est identique à ceux qu'on voit habituellement dans les *Comptes publics*.

**Tableau 2 : Bilan du gouvernement fédéral,  
variations des principaux éléments, de 1997-1998 à 2003-2004 (millions \$)**

| <b>BILAN</b>                                                                                       | <b>VARIATION</b>  |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------|
| <b>PASSIFS</b>                                                                                     |                   |
| <i>Créditeurs et charges à payer</i>                                                               |                   |
| Créditeurs et charges à payer                                                                      | 7 224 \$          |
| Impôts à payer                                                                                     | 7 964 \$          |
| Intérêts et dette échue                                                                            | -7 079 \$         |
| Provision pour garanties                                                                           | -2 483 \$         |
| <b>Total des créditeurs et charges à payer</b>                                                     | <b>5 626 \$</b>   |
| <i>Dette portant intérêt</i>                                                                       |                   |
| Dette non échue                                                                                    | -38 556 \$        |
| Régimes de retraite et autres obligations                                                          | 24 620 \$         |
| Régimes de retraite du secteur public                                                              | 13 355 \$         |
| Autres avantages futurs des employés et anciens combattants                                        | 5 971 \$          |
| Dû au Régime de pensions du Canada                                                                 | 3 765 \$          |
| Autres obligations                                                                                 | 1 529 \$          |
| <b>Total de la dette portant intérêt</b>                                                           | <b>-13 936 \$</b> |
| <b>TOTAL DES PASSIFS</b>                                                                           | <b>-8 310 \$</b>  |
| <b>ACTIFS FINANCIERS</b>                                                                           |                   |
| <i>Encaisse et débiteurs</i>                                                                       |                   |
| Encaisse                                                                                           | 10 371 \$         |
| Impôts à recevoir                                                                                  | 8 570 \$          |
| Autres débiteurs                                                                                   | -791 \$           |
| <b>Total de l'encaisse et des débiteurs</b>                                                        | <b>18 150 \$</b>  |
| <i>Comptes d'opérations de change</i>                                                              |                   |
| Réserves de liquidités internationales détenues dans le Compte du fonds des changes                | 14 521 \$         |
| Fonds monétaire international – Souscriptions                                                      | 3 890 \$          |
| Moins : Fonds monétaire international – Effets à payer et allocations de droits de tirage spéciaux | -911 \$           |
| <b>Total net des comptes d'opérations de change</b>                                                | <b>17 500 \$</b>  |
| <i>Prêts, placements et avances</i>                                                                |                   |
| Sociétés d'État entreprises et autres entreprises publiques                                        | 1 020 \$          |
| Gouvernements étrangers, y compris les pays en développement et les organisations internationales  | 919 \$            |
| Autres prêts, placements et avances                                                                | 10 770 \$         |
| Moins : provision pour moins-value                                                                 | -4 015 \$         |
| <b>Total des prêts, placements et avances</b>                                                      | <b>8 694 \$</b>   |
| <b>TOTAL DES ACTIFS FINANCIERS</b>                                                                 | <b>44 344 \$</b>  |
| <i>Dette nette</i>                                                                                 | <b>-52 654 \$</b> |
| <i>Actifs non financiers</i>                                                                       |                   |
| Immobilisations corporelles                                                                        | 8 492 \$          |
| Stocks                                                                                             | 162 \$            |
| Charges payées d'avance                                                                            | 49 \$             |
| <b>TOTAL DES ACTIFS NON FINANCIERS</b>                                                             | <b>8 703 \$</b>   |
| <b>DÉFICIT ACCUMULÉ</b>                                                                            | <b>-61 357 \$</b> |

Source : Données provenant des *Comptes publics du Canada 2003-2004*; tableau de Marc-André Pigeon, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

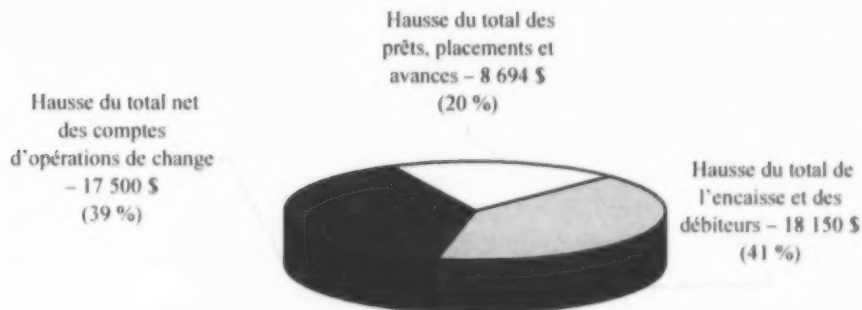
**Graphique 2 : Répartition de la variation du total des passifs,  
de 1997-1998 à 2003-2004  
(millions \$)**



Source : Données provenant des *Comptes publics du Canada 2003-2004*; graphique de Marc-André Pigeon, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

Le graphique 2 répartit en trois éléments principaux la variation du total des passifs présentés dans le graphique 1. Il montre que le gouvernement a fait de larges paiements (au sens le plus strict du terme) sur la dette. En effet, ce qui est souvent appelé la « dette sur les marchés » a diminué de 38,6 milliards de dollars. Cependant, cette réduction a été compensée par les passifs *plus élevés* des régimes de retraite des fonctionnaires, des anciens combattants et de l'argent dû au Régime de pensions du Canada, sans doute pour ses employés. On ne peut « faire des paiements » sur ces éléments comme on le ferait sur la dette sur les marchés parce qu'ils comprennent des obligations contractuelles. Ces variations contraires ont eu pour effet global de diminuer le total des passifs du gouvernement de seulement 8,3 milliards de dollars.

**Graphique 3 : Répartition de la variation du total des actifs,  
de 1997-1998 à 2003-2004  
(millions \$)**



Source : Données provenant des *Comptes publics du Canada 2003-2004*; graphique de Marc-André Pigeon, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

Côté actifs, le graphique 3 montre que l'augmentation de 72 p. 100 des actifs financiers du graphique 1 tient aux trois hausses suivantes : 41 p. 100 pour l'encaisse et les impôts à recevoir, 39 p. 100 pour les comptes d'opérations de change et 20 p. 100 pour les prêts et placements. La forte augmentation de l'encaisse et des impôts à recevoir donne à penser que le gouvernement garde en réserve des liquidités importantes pour régler des dépenses imprévues. Même si la valeur des comptes d'opérations de change et des prêts et placements du gouvernement a augmenté, ces fonds ne sont pas aussi facilement encaissables à d'autres fins.

## CONCLUSION

Il est impossible de savoir avec précision comment l'excédent budgétaire est utilisé, en raison des entrées et sorties des recettes et dépenses du Trésor. D'après certains médias et déclarations gouvernementales, l'excédent servirait à « diminuer la dette », mais la réalité est plus complexe. Les excédents annuels permettent de réduire l'endettement net du gouvernement, mais cela ne signifie pas que l'amélioration provient du simple fait de la réduction de la dette sur les marchés. L'analyse de la répartition des excédents fondée sur le bilan montre que le gouvernement a réduit considérablement cette dette, mais cette réduction n'est pas égale à l'excédent cumulé généré de 1997-1998 à 2003-2004. De plus, la réduction a été largement compensée par une augmentation des obligations liées aux régimes de retraite. L'analyse révèle également que l'encaisse ou les liquidités du gouvernement se sont grandement accrues pendant cette période, ce qui autorise à croire que le gouvernement fédéral s'est gardé une bonne marge de manœuvre financière pour régler les dépenses imprévues.

LIBRARY OF PARLIAMENT  
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

**ANNEXE**

**CONTEXTE COMPTABLE ET GESTION DE LA DETTE**

## ANNEXE

### CONTEXTE COMPTABLE ET GESTION DE LA DETTE

#### CONTEXTE COMPTABLE

Les états financiers du gouvernement sont présentés conformément aux normes comptables établies par l'Institut canadien des comptables agréés. Ces normes prescrivent cinq indicateurs ou « messages », dont l'un est l'excédent ou le déficit accumulé<sup>(1)</sup>, c'est-à-dire « la somme de tous les [excédents] et déficits annuels présentés par le gouvernement »<sup>(2)</sup>. Par conséquent, tout excédent ou déficit déclaré par le gouvernement modifie le montant du déficit accumulé.

Pour mieux comprendre le raisonnement qui sous-tend ce qui n'est finalement qu'un simple principe comptable, il faut savoir qu'en comptabilité, l'excédent est un « flux » – pensez à l'eau qui coule dans la baignoire – tandis que le déficit accumulé est un « stock » – pensez au niveau d'eau *dans* la baignoire. Le déficit accumulé est un aperçu du montant du déficit à un moment précis, soit au 31 mars, date de fin d'exercice du gouvernement. Il est corrigé chaque année pour tenir compte des montants ajoutés (nouvelles dettes contractées) ou soustraits (diminution des passifs), un peu comme les capitaux propres du bilan d'une entreprise, ou la valeur nette d'une personne, *varient nécessairement* en fonction des profits, des pertes et du revenu net.

La dette sur les marchés est le *seul* passif que le gouvernement peut véritablement rembourser. Ainsi, les obligations du gouvernement liées aux régimes de retraite sont déterminées par ses effectifs et ne peuvent être facilement réduites. Même une partie de sa dette sur les marchés est difficilement remboursable : à l'exception des dettes remboursables (le gouvernement a le droit de les rembourser comme bon lui semble), le mieux qu'il puisse faire est d'*offrir* aux participants au marché de racheter ses dettes. Cela a des répercussions importantes sur la manière dont le gouvernement gère la dette.

---

(1) Conseil sur la comptabilité dans le secteur public de l'Institut canadien des comptables agréés, *20 Questions sur la présentation de l'information financière des gouvernements : Gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux*, Ottawa, 2003, p. 10.

(2) *Ibid.*, p. 27.

## GESTION DE LA DETTE

L'idée que l'excédent serve automatiquement à réduire le déficit accumulé pourrait facilement donner l'impression qu'à la fin de l'exercice, le gouvernement rachète des dettes sur les marchés à hauteur de l'excédent en une seule opération.

Il s'agit là d'une simplification excessive. En fait, la gestion prudente de la dette exige du ministère des Finances qu'il rachète la dette sur les marchés lorsque les conditions sont très favorables. Le Ministère doit aussi hésiter à modifier la structure d'échéance de la dette : de trop nombreuses dettes à court terme pourraient l'exposer à de fortes hausses des taux d'intérêt (situation vécue à la fin des années 1980 et au début des années 1990) et de trop nombreuses dettes à long terme pourraient l'accabler du fardeau d'intérêts inutilement élevés.

Il faut aussi se rappeler que la dette du gouvernement est un atout important pour le secteur financier, constituant à la fois un « refuge sûr » en période d'incertitude économique et politique et un point de référence pour la dette des autres administrations (provinciales et municipales) et des entreprises<sup>(3)</sup>. En fait, la meilleure façon de rembourser la dette est peut-être tout simplement de le faire à l'échéance. Le gouvernement n'a donc pas à payer des frais d'intérêt élevés (lorsque les taux sont faibles comme actuellement) et il assure ainsi une certaine stabilité de la structure des échéances de la dette fédérale<sup>(4)</sup>.

---

(3) La dette fédérale libellée en dollars canadiens comporte relativement peu de risques : le gouvernement peut toujours, s'il y est obligé, imprimer l'argent nécessaire pour en rembourser la valeur nominale.

(4) En assurant une certaine stabilité de l'éventail des échéances de la dette, le gouvernement conserve une clientèle d'investisseurs diversifiée, ce qui aide à réduire le coût de la dette : plus grand est le nombre de personnes prêtes à racheter la dette du gouvernement, meilleures sont les conditions qu'il peut obtenir (c.-à-d. de faibles taux d'intérêt).

